

**Redes y Agendas de las OSC en la formulación del POT Medellín 2015-2027**

Una Trabajo de Grado Presentada Para Obtener El Título De  
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad EAFIT, Medellín

José Luis Osorio Ladino & Juan Mauricio Giraldo Olarte

Noviembre 2015

Copyright © 2015 por Juan Mauricio Giraldo Olarte & José Luis Osorio Ladino. Todos los  
derechos reservados.

## **Dedicatoria**

Profundo agradecimiento a la docente de EAFIT: Adriana Marcela Ramírez Baracaldo, quien acompañó este proceso como asesora y quien desde el inicio creyó en la propuesta y la acompañó en toda su construcción con nutridas reflexiones y a las Organizaciones de la Sociedad Civil que participaron de esta investigación y a todos aquellos que de una u otra manera aportaron con sus recomendaciones y discusiones a este trabajo

## **Abstract**

The validation of the Land Use Plan 2015 – 2027 in Medellin was characterized by some demonstrations of the civil society organizations OSC, citizens or community leaders, who claimed that many of their proposals were not included in the final agreement adopted by the city council. Due to the knowledge about communities and territories, the OSC appear as a key element of the development process. This study emphasizes on the importance of identifying the agendas that the OSC wanted to propose, as well as the network used in their formulation. It leads to highlight the role played by the OSC in the formulation process of the Land Use Plan 2015-2027 in Medellin.

## **Resumen**

La aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín 2015-2027 estuvo marcada por manifestaciones de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil OSC, ciudadanos y líderes comunitarios; quienes aseguraban que muchas de sus propuestas no fueron incluidas en el acuerdo final aprobado por el Concejo de Medellín. Las OSC, por el conocimiento que tienen de las comunidades y de los territorios, son actores fundamentales en los procesos de planeación. Este trabajo busca identificar cuáles fueron las Agendas que las OSC quisieron posicionar y las Redes que establecieron en el proceso de formulación; para de esta manera establecer, cuál fue el grado de incidencia que tuvieron las OSC en el proceso de formulación del POT Medellín 2015-2027

## **Tabla de Contenidos**

Capítulo 1 Introducción.....	1
Capítulo 2 Marco Teórico.....	4
Capítulo 3 Diseño Metodológico.....	8
Capítulo 4 Caso.....	11
Capítulo 5 Conclusiones.....	25
Lista de referencias.....	29

### **Lista de Tablas**

Tabla No. 1 Las OSC, su clasificación según tipología, sus roles y redes.....	19
---	----

### **Lista de figuras**

Gráfico No. 1 La influencia de las OSC en el POT Medellín 2015-2027.....	21
--	----

## **Capítulo 1**

### **Introducción**

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), reglamentados por la Ley 388 de 1997, son un instrumento de planificación del desarrollo local, de carácter técnico, normativo y político que sirve para ordenar los territorios municipales y distritales. Su objetivo principal es establecer una visión de largo plazo del territorio que coincida con los imaginarios de ciudad de los ciudadanos que la habitan. Durante el proceso de formulación del POT de la ciudad de Medellín 2015-2027, diferentes actores de la sociedad, los sectores público y privado, y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) participaron en su elaboración. Sin embargo, el Acuerdo final aprobado del POT por el Concejo de Medellín tuvo observaciones de toda índole, todas relacionadas con el carácter integrador e incluyente que se espera de un ejercicio democrático como este. Algunas OSC, grupos de ciudadanos y concejales, pedían que se incluyera las propuestas que muchas de ellas habían realizado en el proceso de formulación.

Este trabajo tiene por lo tanto, el interés de conocer cuál fue el rol desempeñado por las OSC en la formulación del POT 2015-2027, reconociendo que si bien dicha denominación abarca un gran número de formas tanto organizativas como intereses, y que gracias a ello, es difícil proponer un modelo o tipo únicos de OSC, si se puede identificar en todas ellas el interés de movilizarse en torno a problemáticas sociales comunes (Acuña & Vachieri, 2007). La importancia de la participación de las OSC en la formulación del POT reside en que por una parte son quienes comparten más con aquellos que habitan el territorio y conocen con más precisión sus necesidades más urgentes, y por otra, porque son precisamente las OSC quienes han participado en la construcción de los territorios; lo que los convierte en interlocutores idóneos en cualquier caso para realizar una planificación del territorio.



Es necesario pues, avanzar por senderos que conduzcan al fortalecimiento de la ciudadanía, ya que en ella se sustentan los cimientos de las democracias pluralistas, participativas e incluyentes. Siguiendo a Subirats: “La participación ciudadana y la articulación comunitaria, especialmente cuando se desarrolla desde las personas y las entidades sin que necesariamente exista un impulso institucional establecido para tal fin, son ámbitos privilegiados en la construcción de este nuevo concepto de ciudadanía, puesto que es en esta praxis donde se produce la auténtica corresponsabilización de las personas y los grupos sociales sobre los asuntos públicos y sobre la vida común” (Subirats, 2011, pp.90).

De acuerdo con la perspectiva de política pública, considerada como un conjunto de decisiones en las que intervienen diferentes tipos de actores (Subirats, 2008), el caso de estudio de este trabajo es el proceso en la formulación del POT desde las redes y agendas de las OSC, lo cual es relevante para identificar si su concepción normativa, como ejercicio democrático deliberativo en el sentido Habermasiano, se materializa.

Considerando que en los espacios decisionales de las políticas públicas, diferentes actores locales intervienen a través de una serie de actos formales y no formales sobre los propósitos e imaginarios de ciudad, este trabajo buscará responder específicamente: ¿Cómo se articularon las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno al proceso de formulación del Plan de ordenamiento territorial de Medellín 2015- 2027?

Este trabajo se ubica en el centro de las discusiones sobre los procesos decisionales en las políticas públicas, para esto retoma un concepto relativamente nuevo en los enfoques decisionales como lo es la teoría de Redes de Políticas Públicas o – *Policy network*-. Este proceso de análisis, busca identificar los roles de algunas OSC que participaron y no participaron en el proceso de Formulación del POT; las agendas del territorio que estas tenían y las

características de las redes lograron construir; así mismo, aportar elementos empíricos que contribuyan a establecer si dicho enfoque es relevante en los resultados obtenidos por aquellos actores que participan de la elaboración de políticas públicas

El trabajo se divide en cuatro apartados: se inicia por una revisión teórica de las categorías fundamentales, luego se da cuenta de los elementos metodológicos con los que se ha abordado el análisis, que responde a un estudio de caso. Los últimos apartados responden a la presentación de los elementos fundamentales identificados a modo de recuento de los hechos sobre el proceso y finalmente se presenta el análisis de las agendas y redes de los actores. Se finaliza con un apartado a modo de conclusiones y recomendaciones de futuras líneas de investigación.

## Capítulo 2

### Marco teórico

El modelo Racional es inevitable como punto de partida en el análisis de modelos decisionales de políticas públicas (Subirats & Dente 2014). En él se plantea una primacía de la racionalidad técnica sobre la toma de decisiones públicas, el supuesto de saber científico de quienes toman las decisiones basado en el mayor beneficio al menor costo posible. Sus postulados aunque buscan resolver un problema central para las políticas públicas, la combinación de eficacia y eficiencia, se fundamenta en la hipótesis de que dichos resultados van a estar completamente controlados, pues este agente decisor posee toda la información para alcanzar los objetivos que se propone, algo improbable en la práctica. En otras palabras, es impreciso considerar que una decisión de carácter público que afectará determinada parte de la población, será más eficaz si se toma por un experto que aquella donde una pluralidad de actores confluyen en un espacio democrático y deliberativo, en el que las decisiones se toman con base en las preferencias y las interacciones (Lindblom, 1977).

Charles E. Lindblom uno de los principales críticos de este enfoque señala que la elección de una decisión corresponde más a una interacción social que a la voluntad de un actor aislado (Subirats, 2014). De acuerdo con Lindblom la adopción de determinada política pública suele surgir del hecho que diferentes analistas estén de acuerdo en su adopción, sin que necesariamente lo estén en que sea el medio más adecuado para un objetivo compartido (Lindblom, 1959) en (Subirats, 2014, pág. 60). En este sentido la forma como se decantan las decisiones públicas hacia uno u otro lado, conlleva un arduo proceso consensual en el que los actores están poco dispuestos a alejarse del estado inicial pues implicaría ceder a la contraparte más de lo que aparentemente está dispuesto. Este proceso es conocido como modelo incremental, en el cada

actor se mueve lo menos posible del estado previo a la negociación genera un panorama de cambios lentos en materia política conservando el statu quo.

Si bien este enfoque decisional representa un gran avance en materia democrática, también es insuficiente pues sus aportes se limitan a reconocer ciertos centros de poder, los cuales representan los intereses de diferentes grupos sociales. Esta propuesta delega la posibilidad de participación de los ciudadanos corrientes a los líderes de los grupos de poder, tal y como lo menciona Harguindéguy (2013).

Otro de los enfoques de la perspectiva de análisis decisional de las políticas públicas es el conocido como Cubo de Basura o *Garbage Can*. Este provee un marco, según el cual, la toma de decisiones donde existe ambigüedad en los objetivos o donde los objetivos están mal definidos, las decisiones terminan surgiendo del encuentro casual, teniendo más relación con los encuentros ocasionales (Subirats, 2014). De acuerdo con este enfoque, la mejor forma de actuar es dejando la toma de decisión al azar, esperando que se produzca una reacción en cadena que lleve, antes o después, a una configuración decisional más manejable.

Estos tres enfoques sintetizan los modelos clásicos de estudio de toma decisiones; sin embargo, los aportes que hace cada uno de ellos para generar un marco de comprensión que permita analizar la incidencia de las OSC en la formulación de las políticas públicas resultan insuficientes, debido a la mayor complejidad que hoy enfrenta el proceso de decisión. Esta complejidad tiene que ver con el aumento en la cantidad de actores que estiman incidir en las fases de una política pública. Asimismo, por los intereses disímiles de dichos actores, por sus estrategias tan diferentes para influir sobre otros actores.

De ahí que las arenas decisionales de una política pública se caracterizan por las interacciones y las tensiones entre los diversos actores, en donde cada uno buscará por diferentes

medios posicionar temas de la agenda de su organización como eje central de los debates públicos. Es precisamente ante un panorama aparentemente caótico, en el que se configuran y reconfiguran los roles de cada uno de los actores, que se plantea la utilidad del enfoque teórico de redes de políticas públicas o *Policy Network*. Este modelo permite estudiar los espacios decisionales, conocer las interdependencias de los actores que participaron en su elaboración e identificar patrones de relacionamiento, como lo expresa Klijn (1998): “las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos.” (pág. 34)

De acuerdo con este enfoque, cada uno de los actores que participan en el proceso decisional, incluyendo a las organizaciones gubernamentales, son analizadas no como un actor central en dicho proceso, sino como un actor más en el proceso político (Klijn, 1998, pág. 36). Tal y como lo propone Subirats y Dente es necesario plantear un tipo de modelo de decisión que contemple la interacción de los diferentes grupos interesados o no interesados para conseguir o encontrar un acuerdo (Subirats, 2014, pág. 70).

Este modelo parte de la pregunta si existen algunas características de las interacciones entre los actores que pueden contribuir a arrojar luces sobre las dinámicas de solución de los problemas colectivos (Subirats, 2014). Además, y esto es tal vez es lo más relevante de este enfoque, es que permite analizar en la red decisional a cada uno de los actores, sus capacidades organizativas y de dialogo con los demás actores, para movilizar recursos o para posicionar puntos comunes en la agenda política. Asimismo, permite un marco de comprensión para analizar la incidencia de determinados actores en los resultados de la construcción de política pública: “La suposición subyacente es que la estructura de una red tiene una influencia mayor en

la lógica de interacción entre los miembros de las redes, de suerte que afecta tanto al proceso político como al resultado político” (Börze T. A., 1997, pág. 10).

El enfoque de *Policy Network* ha venido ganando interés en los estudiosos del campo de las Políticas Públicas, la razón reside en los aportes que este enfoque hace al nuevo contexto complejo que se ha configurado en los diferentes escenarios de elaboración de una política. Aunque en la actualidad no existe consenso en la comunidad académica acerca de si el enfoque de *Policy Network* pueda ser considerado como un enfoque útil para el estudio de elaboración de Políticas Públicas y para examinar las interacciones entre diferentes actores (Börzel, 1997). En este orden de ideas, se reconoce que el enfoque de *Policy Network* aún se encuentra en discusión y por lo tanto, se busca aportar material empírico que ayude a determinar su utilidad en la interpretación de la elaboración de políticas públicas.

## Capítulo 3

### Diseño metodológico

Este análisis corresponde a un estudio de caso, pero específicamente descriptivo de tipo exploratorio, aunque se develarán algunos elementos de un estudio de caso heurístico, donde se puede: “...sugerir mecanismos causales alternativos e identificar efectos de interacción pasados por alto” (Venesson, 2013, Pág. 245). Por lo cual el trabajo apunta a conocer la incidencia de los actores de la OSC en el proceso de consultas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín. Para ello se describen las agendas existentes frente al Plan de Ordenamiento Territorial a partir de la voz de 12 actores entrevistados que representaban a más organizaciones, como también las redes decisionales que se dieron entre ellos. Así que la unidad de análisis serán los actores pertenecientes a las OSC y los demás actores serán referencia para el objeto de este trabajo.

Este estudio de caso estará enmarcado en lo que define Subirats y Dente de la construcción de la cronología de un estudio de caso, en particular en: “la Segunda dimensión se refiere al *network* de los actores. Identificar los acontecimientos relevantes comporta necesariamente la identificación también de los actores involucrados en el proceso” (Subirats & Dente, 2014, pág. 301). De esta manera, se realizó entrevista semiestructurada a todos los actores en la que se indagó sobre su rol en el proceso, su agenda y sus redes decisionales. En ese sentido, se buscará trazar un camino del proceso, que también será combinado con algunas fuentes de información secundaria.

“Los fenómenos políticos tienen características precisas (regulares, ordenadas, previsibles) imprecisas (irregulares, desordenadas, imprevistas) e interactuantes (creativas,

adaptativas, soluciones a problemas); el seguimiento de procesos puede ayudar a revelar las tres” (Venneson, 2013, Pp.247). En ese sentido, se parte de las características *precisas*, es decir, a partir de documentos: que surgieron en las consultas y entrevistas semiestructuradas que permiten identificar cómo se consultó a la comunidad, cómo se ven reflejados estos actores en la propuesta aprobada por el Consejo de Medellín en 2014 y finalmente cómo evalúa la ausencia de algunas de las OSC. Así mismo se identificará las *imprecisas*, las que no recoge el POT, la agenda de ciudad y las redes que existen del territorio fuera del POT. Finalmente, con a la triangulación de actores, fuentes secundarias y teoría, se podrán revelar las realidades *interactivas*.

Cuando se hace referencia a los actores no participantes, se parte de consideraciones respecto a que existieron en las consultas vacíos o falencias, es decir: “...con respecto a los indicios negativos, la investigación en los estudios de caso y el seguimiento de procesos puede ayudar a identificar situaciones en las que un comportamiento especificado no ocurre o bien los indicios brillan por su ausencia” (Venneson, 2013, Pág. 253). Por este motivo, resulta relevante analizar estos actores, conocer sus razones para no participar o bien, las restricciones que se presentaron en los espacios de formulación.

Los actores entrevistados se encuentran definidos en dos grupos: en el primer grupo se identifica la visión del actor consultante participante y quien decide, es decir, la visión de actores representantes de entes oficiales como Alcaldía Medellín, Secretaría Planeación Municipal y Concejo Municipal. En el segundo grupo, se tomarán los actores participantes, en los consejos territoriales, los miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL) y Juntas de Acción Comunal (JAC). Estos dos grupos, son los grupos de interés, entendidos como los constituidos



para influir en el espacio público, a través de la conquista y el ejercicio de la participación (Saurruger, 2009).

En un tercer grupo se toma a las OSC que respondan a dos tipologías: aquellas que desarrollan actividades directas en comunidad y las de la comunidad de expertos. En el primer grupo se puede mencionar que son OSC *aglomeradoras* de otras OSC, específicamente: LGTB, feministas, fundaciones, entre otras. En el segundo grupo se pueden mencionar organizaciones que desde la academia aportaron a las consultas del POT.

Se tomaron 12 entrevistas para evitar la saturación de información persistente en términos cualitativos, enfocados en buscar mayor profundidad y calidad. La selección de OSC responde a ciertas características entre ellas, como lo expresa la teoría: “[...] [estar] formalmente organizadas, privadas (instituciones independientes del Estado), autogobernadas, no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque se pueden generar beneficios derivados de la venta de bienes y servicios) y voluntarias” (Acuña & Vacchieri, 2007, pág. 21). De los cuales se ha definido metodológicamente tres características: perdurabilidad en el tiempo (más de 5 años), personería jurídica y cantidad poblacional de llegada superior a más de 1000 habitantes.

De esta manera, con la entrevista semiestructurada, se estima que facilite la identificación de los “verdaderos actores”, es decir: “...las entrevistas a los actores deben estar esencialmente dirigidas no a “reconstruir qué ha pasado”, como se hace demasiado a menudo, sino a tratar de entender, bien y en profundidad, cuáles eran los objetivos que estos perseguían en realidad” (Subirats, 2011, Pág.78).

## Capítulo 4

### Caso

Los Planes de Ordenamiento Territorial con enfoque participativo tienen una corta historia en Colombia, sólo hasta después de la promulgación de la Constitución de 1991 se introducen cambios a nuestro modelo democrático, permitiendo así, que elementos de la democracia participativa complementarán nuestro modelo representativo. De acuerdo con las sentencia C-180/1994: “Las sociedades modernas buscan los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”. De acuerdo con esto, la transformación al régimen democrático, permitió que nuevos espacios de decisión se abrieran a los ciudadanos quienes tendrían ahora la oportunidad de participar en aquellas decisiones que los afectaban directa o indirectamente.

Sin embargo, no fue sino hasta la promulgación de la Ley 152 de 1994 que se constituyó el Sistema Nacional de Planeación, que da las pautas para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. Además establece la conformación de sistemas de participación en la planeación, creando los Concejos Territoriales de Planeación, los cuales incluyen a los sectores sociales, económicos, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Posteriormente con la promulgación de la Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 de 1997, se determinan las disposiciones generales sobre los procesos que se deben seguir para la elaboración de los POT. En esta ley se hace explícita la importancia de la concertación de dichos planes con las comunidades, de modo que se configure alrededor de su elaboración un acuerdo social vinculante, donde se busca armonizar los intereses colectivos con los particulares. Estas

disposiciones se hacen tangibles en el artículo 4o de dicha ley: “En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”.

La expedición de la ley orgánica 1454 de 2011 reglamentada por el Decreto Nacional 3660 de 2011, transforma el concepto de ordenamiento territorial propuesto en la Ley 388 del 1997 según el cual, los POT eran un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas. De acuerdo al nuevo concepto de la ley 1454 del 2012, “el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional”. Se evidencia aquí un interés, del Ejecutivo, por acentuar el carácter democrático y participativo que debe acompañar el proceso de elaboración de los POT.

En la ciudad de Medellín, el marco general normativo de la planeación se materializa mediante el Acuerdo Municipal 43 del 2007, allí se conforma el Sistema de Planeación Municipal, el cual institucionaliza la planeación local y la participación ciudadana (Medellín, 2012-2013). Este acuerdo asigna competencias y responsabilidades a los diferentes organismos de la planeación local y establece otros espacios de participación diferentes a los Concejos Territoriales de la Planeación como son los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral y los Consejos Comunales y Corregimentales.

Adicional a estos espacios de Planeación, la ley 388 de 1997 identifica en el artículo 24 las instancias de concertación y consulta para la formulación y adopción de los POT, en ella se

cuentan: La autoridad ambiental que ejerce jurisdicción en el territorio, La Junta Metropolitana, El Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal. Las consultas se realizan a diferentes actores como: Gremios económicos y profesionales, JAL y entidades ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio; y las autoridades responsables de coordinar la formulación oportuna del proyecto del POT son el Alcalde Municipal, como orientador de la planeación del territorio, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación y demás secretarías.

La participación ciudadana en la formulación de los POT es un ejercicio reciente en la historia democrática de Medellín, de ellos sólo se cuenta con la experiencia del año 1999 cuando por primera vez se llevó a cabo un proceso participativo y de diálogo con las comunidades. Desde entonces, se vislumbraban las dificultades en materia de participación que tendrían que enfrentar los procesos de elaboración de los POT. En esta primera oportunidad no hubo una estrategia clara y concreta desde la administración municipal para brindar herramientas a las comunidades que les permitieran ser interlocutores informados en las discusiones que se estaban dando en materia de planeación del territorio. De acuerdo con el análisis realizado en el informe de la Estrategia de Participación y Comunicación para la Propuesta de Revisión y Ajuste del POT, Compilación 2012-2013 los tecnicismos y la normatividad se convirtieron en obstáculos para que las comunidades lograran comprender la trascendencia de los POT en el desarrollo de sus comunidades, como también, el poco conocimiento de lo que se estaba definiendo, esto influyó en la incidencia que alcanzó la comunidad en este primero proceso de formulación en el que participaban.

Posteriormente, se realizó el proceso de revisión y ajuste ordenado por la ley 388 de 1997 en su artículo 28, donde se intentó articular los procesos de planeación zonal participativa con los

de ordenamiento territorial, lo que implicó adelantar actividades de capacitación con las comunidades en temas específicos del POT, entregándoles información relevante para que participaran en la revisión y ajuste (Medellín, 2012-2013, pág. 25). Aunque en este espacio se evidenció una mayor planificación y un interés para capacitar a las comunidades, los resultados finales no fueron satisfactorios pues la mayoría de las propuestas que surgieron en el proceso de formulación no fueron incorporadas al POT, generando con ello malestar y desconfianza hacia los procesos institucionales por parte de las comunidades, algo que repercutió en las futuras convocatorias realizadas por las administración municipal (Medellín, 2012-2013, pág. 25)

Posteriormente, durante los años 2005 a 2009, las comunidades inician la primera fase en el proceso de diagnóstico de cara a la construcción de los Planes de Desarrollo Local (PDL) convocados por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) Subdirección de Planeación Social y Económica. Luego, se definió una metodología general para cada fase y se construyeron protocolos metodológicos en los cuales se definen las especificidades para cada territorio (Medellín, 2012-2013, pág. 35). Durante esa fase, las comunidades realizaron recorridos, lecturas de mapas e hicieron propuestas para mejorar su calidad de vida. En total se recogieron 1354 propuestas que fueron entregadas a la Subdirección de Ordenamiento Territorial (Medellín, 2012-2013, pág. 50). En la segunda etapa del proceso 2008- 2011 se lograron acuerdos con los diferentes actores sociales que permitieron la construcción de modelos de gestión local que servirían de insumo para la elaboración de los documentos previos a los procesos de diálogos con las comunidades de cara a la formulación del POT Medellín 2015-2027.

Es así, como en el año 2012, se inicia el proceso de preparación con miras a lo que sería el proceso de formulación del POT con las comunidades. Para el acompañamiento a dicho

proceso se celebraron convenios de asociación entre la Administración Municipal y entidades del sector académico: Universidad CES, ESUMER, LA SALLE, y las OSC: CORPADES, CORPOJONA, CONVIVAMOS, GAIA, a estas organizaciones les correspondió realizar un proceso formativo y habilitante en las comunidades en materia de participación ciudadanía, el cual permitiría dotar de más y mejores herramientas a las comunidades para que incidieran en la formulación del POT.

De acuerdo con el informe de Gestión Participativa 2012- 2014 del POT, participaron 5578 personas solamente en el proceso de preparación. Sin embargo, se evidenciaron grandes falencias en este proceso, la misma Subdirectora de Planeación Social, Maria Eugenia Gallego, reconoce que hubo falencias por parte de algunas de estas organizaciones, las cuales no hicieron a cabalidad su labor de formación y capacitación en las comunidades Esta valoración corroborada por el presidente del Concejo Municipal de Medellín, Fabio Rivera, y otros actores que fueron entrevistados, los cuales subrayan el poco conocimiento que tenían las comunidades sobre el POT Algunas de esas mismas organizaciones que estaban encargadas de preparar a las comunidades , según indica la subdirectora de planeación municipal y el presidente del Concejo, fueron quienes veinte días antes de la aprobación del acuerdo lideraron una oposición contra este.

La administración municipal, después de la fase de preparación, designó un grupo<sup>1</sup> de trabajo para garantizar la finalización del proceso De acuerdo con el informe de la Estrategia de Participación, Pedagogía y Comunicación para la Propuestas de Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, Compilación 2012-2013. Luego de esto, y de acuerdo a lo estipulado

---

<sup>1</sup> Equipos que se conformaron para la estrategia participativa: Equipo Asesores Temáticos, Equipo Profesionales, Equipo Movilizadores, Equipo de Comunicaciones, Equipo Articulador, Equipo Logístico, Equipo de Cooperantes-Interventores.

en la ley 388 de 1997, la administración municipal convocó a la ciudadanía para participar en los diferentes espacio de discusión, socialización y concertación del nuevo POT En los ejercicios participativos, de formulación y de consulta intervinieron diversos actores como el Concejo Territorial de Planeación, el equipo de asesores temático<sup>2</sup>, el Consejo consultivo<sup>3</sup>, las autoridades ambientales: Área Metropolitana y Corantioquia, las JAC, las JAL, los gremios, OSC, y la ciudadanía en general tal y como lo establece la ley.

En total en todo el proceso de preparación, diagnóstico y formulación del POT, asistieron 60.030<sup>4</sup> personas distribuidas en diferentes escenarios de participación: Proceso de Aprestamiento realizado por zonas y corregimientos (2012- 2013), total asistentes 5578; VII Foro Urbano Mundial (2014), 22.000 asistentes; Cómo te sueñas Medellín (2013), 3000 asistentes ; Jornadas de Vida y Equidad (2013-2014),8000 asistentes; Evento Sonríe año (2014), 5000 asistentes; Jornadas en Pabellón Medellín (2014), 1000 asistentes; Eventos y talleres con empresarios y OSC (2012-2014) 8202 asistentes; Stand Itinerante en comunas (2013-2014), 3000 asistentes; Cabildo Abierto, año 2014, 1000 asistentes; Foros territoriales (2014), 2000 asistentes, Reunión con Integrantes del Comité Intergremial (2014), 600 asistentes, Congreso Rio Ciudad (2013), 300 asistentes, Eventos de Urbanismo con Brent Toderian (2013), 400 asistentes. (Planeación, sf)

De acuerdo al informe de Gestión Participativa en el POT 2012-2014, la estrategia de comunicación y preparación inició en octubre del 2012 y finalizó con su aprobación por el concejo de Medellín el 27 de octubre del 2014.

---

<sup>2</sup> Este equipo realizó aportes y reflexiones académicas de las temáticas y focos de revisión en el ordenamiento territorial.

<sup>3</sup> Este consejo corresponde a las consultas que se le hicieron a las OSC presidido por el doctor Luis Fernando Múnera, director ejecutivo de la Fundación Universidad de Antioquia.

<sup>4</sup> Esta cifra de participantes la proporcionó la Administración Municipal a través de material de divulgación: El Nuevo POT. Alcaldía de Medellín

Dicha aprobación tuvo un gran debate social, reflejado en que algunos concejales, líderes comunitarios y algunas OSC como fue el caso del espacio de Dialogo Campo Ciudad que manifestaron no sentirse representadas en el acuerdo aprobado 048 del 2014. Coincidiendo con lo que ocurrió en elaboración del POT de 1999, en el que las comunidades manifestaron las mismas demandas al respecto de la inclusión de sus necesidades en el acuerdo final.

Las solicitudes de las OSC en 2014 estuvieron orientadas a que se respetara los planteamientos que muchas comunidades habían realizado en las etapas de formulación y socialización que se hicieron en los territorios. En ese sentido algunos de los actores manifestaron restricciones para la expresión del descontento<sup>5</sup>. Algunas OSC se mostraron más activas en las protestas durante el periodo de sesiones para la aprobación del POT, movilizandogrupos de personas hasta los edificios de la administración municipal para buscar impedir la aprobación del acuerdo.

El conocimiento que tienen las OSC sobre los territorios, las comunidades y sobre los temas que cada una de ellas trabajan, las convierten en actores fundamentales a tener en cuenta en los procesos de formulación de las políticas públicas, sin embargo, el papel que han tenido en la formulación del POT ha sido cuestionado por ellas mismas y por otros actores que participaron en elaboración del POT, muchos de los cuestionamiento están relacionados con su capacidad de incidencia<sup>6</sup> y organización en el proceso de formulación del POT, pues si bien algunas pudieron generar suficiente movilización en la ciudad en torno al proceso de aprobación

---

<sup>5</sup> De acuerdo a la información suministrada por el representante de la Organización Deformación: “Hubo una fuerte presencia de la fuerza pública y la movilización por parte de la Alcaldía de todos los servidores públicos para que ocuparan todo el recinto y así los opositores al acuerdo no pudieran ingresar.”

<sup>6</sup> Según el Manual básico para la incidencia política del WOLA, se entiende como incidencia: “Los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general”. (WOLA, 2005)



en el Concejo de Medellín, sus acciones de incidencia no estuvieron articuladas con un número significativo de OSC, que les permitiera bloquear la aprobación del acuerdo.

Desde su concepción, los POT son considerados como acuerdos sociales que establece un grupo poblacional, por lo que su resultado se entiende como fruto de procesos participativos que puedan contener sino todas las propuestas que hacen los ciudadanos interesados, si aquellas que sean viables, prioritarias, y en las que prevalezca el bien común y los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales que tiene la sociedad.

### **Las redes y las agendas entorno al POT Medellín**

De acuerdo con los intereses teóricos y analíticos desde el *Policy Network*, el interés de este trabajo es estudiar las redes y agendas de las OSC. Este tipo de organización, también conocido como el Tercer Sector de la economía en Colombia, son el espacio donde toman forma las ideas y propuestas de los ciudadanos comunes y corrientes que ven en la participación en dichas organizaciones mecanismos eficaces para mejorar las condiciones de vida en sus grupos de interés. De esta manera, las OSC contribuyen a la generación de bienes colectivos y/o públicos no estatales [...] entendiendo por bienes públicos aquellos que convienen a todos de la misma manera para su dignidad. (Villar, 2001, pág. 10).

De acuerdo al enfoque de *Policy Network*, en situaciones de asimetría en la capacidad de recursos de las organizaciones, estas pueden aumentar sus capacidades de incidencia a través del intercambio de recursos con otras organizaciones, algo que evidentemente no se materializó gracias a las fracturas históricas que surgieron en la construcción del anterior POT en 1999, donde las propuestas de las comunidades no fueron incorporadas.

Para enriquecer inicialmente el análisis se presenta un cuadro descriptivo, que explica en

Términos generales las redes que las organizaciones tuvieron con otros actores:

**Tabla No. 1** Las OSC, su clasificación según tipología, sus roles y redes

Organización Entrevistada	Tipología metodológica	Tipología según tipo del actor	Recursos	Participa en formulación del POT	Roles	Redes
JAC- Barrio Llanaditas	OSC Comunidad	Políticos	Políticos, sociales y legales	Si	Consultado	OSC- Organizaciones comunitarias
Fundación Las Golondrinas	OSC Comunidad	Interés general	Políticos y sociales	Si	Consultado	JAL-JAC-Academia
Consejo Consultivo POT-OSC	OSC Academia	Expertos	Políticos y Legales	Si	Aliado	OSC
Fenalco Solidario	OSC Comunidad	Interés particular	Políticos y sociales	No	Interesado	OSC- Municipio
Colectivo Deformación	OSC Comunidad	Interés particular	Sociales	No	Opositor alienado	Mesa Interbarrial- OSC- Organizaciones comunitarias
Concejal	Municipio (Grupo de control)	Políticos	Políticos y legales	Si	Opositor	Organizaciones comunitarias
Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales	OSC Academia	Expertos	Políticos	Parcialmente	Aliado	Academia
Concejal	Municipio (Grupo de control)	Políticos	Políticos y legales	No	Aliado	Organizaciones Comunitarias
Observatorio de Políticas públicas EAFIT	OSC Academia	Expertos	Políticos	Si	Aliado	Organizaciones Comunitarias
Mesa de mujeres	OSC Comunidad	Interés particular	Políticos y sociales	Si	Aliado	Diálogo Campo-Ciudad – OSC- Concejo
Federación Antioqueña de ONG's	OSC Comunidad	Interés general	Políticos y sociales	No	Interesado	Comité Intergremial-OSC
Secretaría de Planeación Municipal	Municipio (Grupo de control)	Burócratas	Políticos y legales	Si	Promotor	OSC- Concejo-Gremios

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas

De acuerdo a la información que suministraron todos los actores, subyace en los imaginarios de las OSC la necesidad de establecer relaciones con otras organizaciones. Destaca la posición de Mujeres que Crean, que participaron de la Mesa de Trabajo de la Mujer de Medellín conformada por 25 organizaciones, buscando en el proceso de formulación del POT posicionar su agenda, esta organización además de establecer relaciones con otras que comparten el tema de

mujer, lograron concertar en el espacio de Diálogos de Campo y Ciudad acuerdos para incluir el enfoque género. Así mismo, la Federación Antioqueña de ONGS,<sup>7</sup> manifiesta que pudo establecer redes con el Comité Intergremial de Antioquia, el sector Industrial, Comerciantes y Constructores. Por otra parte, una OSC como Deformación, colectivo de Disidentes Sexuales y de Género, manifestaron no participar en los espacios de discusión legales establecidos por ley<sup>8</sup>, y por el contrario centraron sus esfuerzos en realizar acciones de resistencia.

Si bien, existe consenso entre las OSC sobre la necesidad e importancia de articularse con otros actores presentes en la formulación del POT, la manera como cada uno de ellos se articula permite comprender su incidencia en la arena de formulación del POT, mientras que las dos primeras organizaciones muestran una disposición para participar en espacios establecidos para la discusión, y reconocen el duro trabajo de consenso, califican su grado de incidencia como medio, tal es el caso de la OSC Mujeres que crean, quien afirma: *“Desde 2013 se construyó una agenda propia y colectiva en la mesa de trabajo de la mujer de Medellín. Constaba de los siguientes temas: 1. Incidir en la parte filosófica y conceptual del POT obviamente con el enfoque de género. 2. Vivienda y servicios públicos. 3. Equipamientos urbanos con enfoque de género. 4. Seguridad para la mujer. 5. Sistemas de información para la participación. De estos cinco puntos lograron incidir para que se incluyera el enfoque de género en la parte filosófica y conceptual del POT. Los demás puntos no saben si se incluyeron o no, pues el acuerdo 48 debe todavía ser reglamentado y es allí donde podrán darse cuenta del éxito de su estrategia.”* De

---

<sup>7</sup> Federación Nacional de Comerciantes

<sup>8</sup> De acuerdo con el representante de esta organización, la razón por la que no participaron fue: Nosotros más que estar en el pendiente de la discusión de que se estaba formando, o que formas de categorías se estaban considerando en el POT, encontrábamos que este, estaba legalizando, el poder policial y el poder de las instituciones para desplazar poblaciones(...)Entonces en eso nosotros más que encontrarnos dentro de los debates gubernamentales era más las acciones de resistencia de formación de las comunidades frente a lo que se está avecinando con el Plan de ordenamiento territorial.

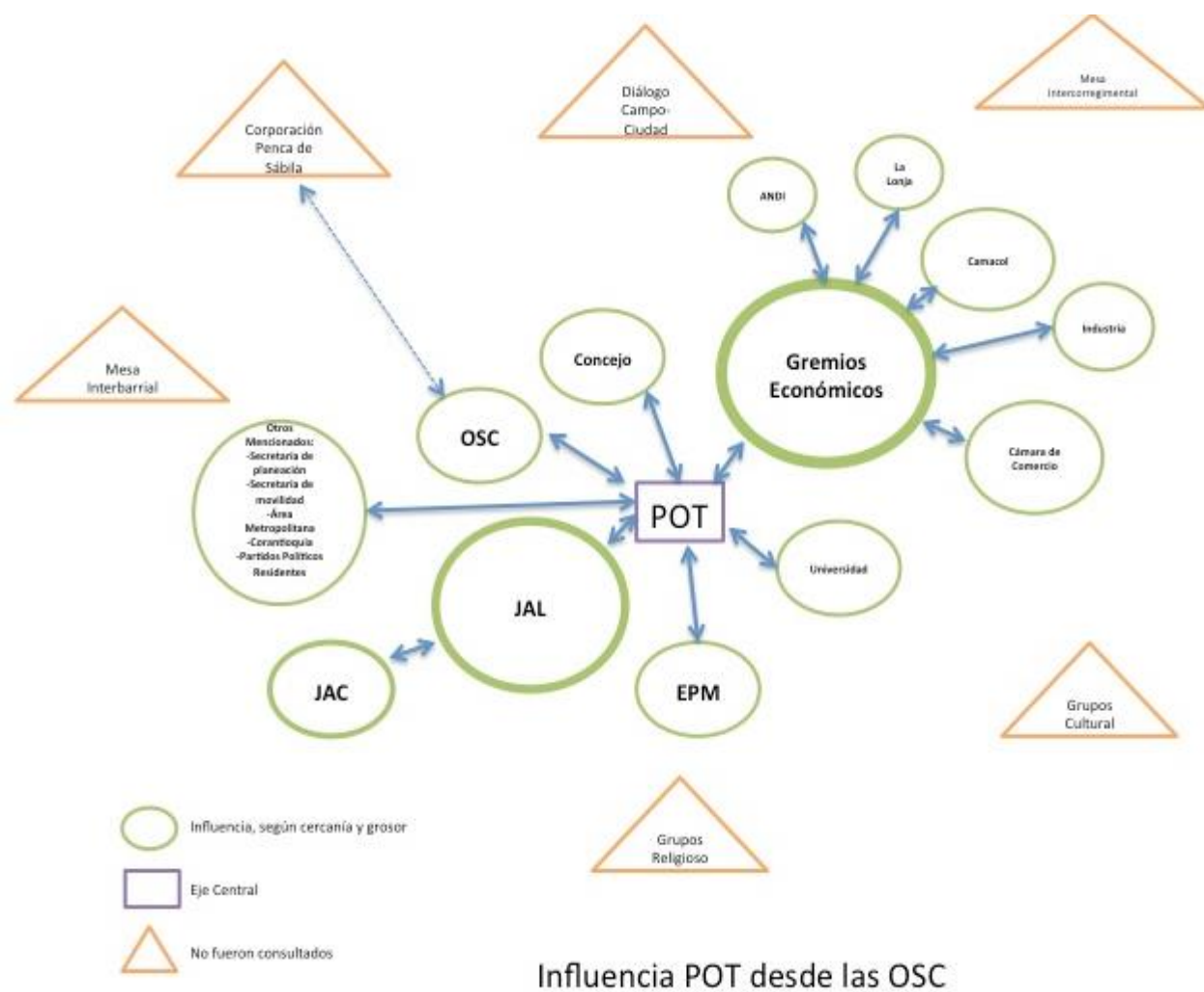
acuerdo con esta afirmación, de las 5 demandas que hicieron, sólo una fue incluida en el acuerdo aprobado por el Concejo de Medellín, esto se puede corroborar en el artículo 5 Sobre los Principios Rectores del POT. (Medellin, 2014). Mientras que el representante de la Federación Antioqueña de ONGs, indica: *“Cuando las convocatorias llegan las propuestas ya están diseñadas y de esta forma se hace muy difícil incidir. Según su conocimiento, el POT escucho algunas sugerencias sin embargo cree que el tema social no es tenido en cuenta o se subvalora”* de acuerdo con esta afirmación, si bien si se tuvieron en cuenta algunas propuestas, la mayoría ya estaban predefinidas. En este punto es importante recordar, que de acuerdo a la metodología de participación propuesta por Planeación Municipal, estas propuestas fueron construidas con base en el diagnóstico realizado con las comunidades en los planes de desarrollo local, por lo cual dichos documentos o propuestas como lo señala el representante de la Federación Antioqueña de ONGs, eran documentos para el debate y por lo tanto no constituían una propuesta ya aprobada.

En el caso de la OSC Deformación, que optó por no participar y hacer resistencia, no logra posicionar ningún tema aunque aclara: “Sé que por varias organizaciones que tenían participación directa dentro de la participación del POT se llevaron los aportes que nosotros construimos en nuestras mesas alternativas, pero después no se vieron reflejados en el acuerdo municipal.”

De acuerdo al enfoque de Redes de Políticas Públicas las relaciones entre las organizaciones están basados en la confianza mutua, por lo tanto y teniendo en cuenta que las OSC que optaron por roles de Resistencia o de alternancia, buscando no ser parte de los espacios de discusión y que manifestaron desconfianza con otras organizaciones que si participaron en la formulación, es evidente que no se pudo coordinar una acción de incidencia conjunta para posicionar sus temas en el acuerdo final aprobado por el concejo.

La mayoría de influencias del POT de los entrevistados se ven reflejados en este cuadro de redes:

**Gráfico No. 1** La influencia de las OSC en el POT Medellín 2015-2027



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al enfoque de *Policy Network*, en situaciones de asimetría en la capacidad de recursos de las organizaciones, estas pueden aumentar sus capacidades de incidencia a través del intercambio de recursos con otras organizaciones. Este fue el caso de la OSC Mujeres que Crean,

las cuales a partir de sus iniciativas y su nivel organizativo fueron capaces de posicionar temas de género, algo similar ocurrió con Fenalco Solidario, quien a través de sus recursos y contactos con organizaciones de su sector y no renunciando a las ventajas de contactos con entidades gubernamentales logran ubicar temas de su agenda. De acuerdo a los aportes del *Policy Network* se sostiene que estas Redes ofrecen una solución a los problemas de acción colectiva, porque permiten la acción estratégica basada en la comunicación y confianza mutua. (Börze T. A., 1997)

Por otro lado, al profundizar con los actores entrevistados sobre las agendas de sus organizaciones y su posicionamiento en el acuerdo final, 10 de los 11 actores entrevistados indican que efectivamente tiene una agenda del territorio, pero solamente tres de los actores coinciden en un punto, en la existencia de Planes Territoriales comunales o comunitarios que se desarrollan en cada barrio y comuna de Medellín. Como aspectos destacables en las respuestas, se percibe la presencia de varios elementos como que algunas organizaciones no participaron activamente del POT, pero lo están implementando.

Otras OSC entienden lo territorial como un asunto poblacional, es decir, enfocado en mujeres, niñez, o grupos LGTBI, correspondientes a su población objetivo de intervención, esto evidencia que algunas OSC tienen una concepción integral del territorio y por lo tanto sus agendas desbordan los objetivos planteados en la formulación de los POT, de acuerdo el representante del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, muchos de los que participaron en el proceso desconocen asuntos claves para la formulación, las OSC lo: *“concibe como una lista y solicitudes de mercado las demandas (...)en pocos hay una lectura más estructurada en el sentido de cómo concebir el desarrollo urbano, cómo concebir la relación de las comunidades y las empresas, o de los grupos de interés por fijar un dominio o una posición sobre el uso del*

*espacio y del suelo en Medellín*”<sup>9</sup>. Esta apreciación coincide con la opinión de 6 de los 12 entrevistados, quienes subrayan el poco conocimiento que tienen las OSC sobre los alcances de los POT, en este caso y como se dijo anteriormente, existieron grandes falencias en el proceso de preparación de las comunidades de cara a su participación en el proceso de formulación del POT 2015-2027, algo que se evidenció en las demandas desenfocadas en algunos casos de las comunidades.

Para otras OSC, como lo son la Fundación Golondrinas, Corporación Fenalco Solidaria y la Federación Antioqueña de ONGs, la agenda es más temática en la que se mencionan asuntos como la Responsabilidad Social Empresarial, la sostenibilidad, o la infraestructura. En ese sentido se puede decir que no convergen directamente, pero muchas de sus demandas si están orientadas a una intervención de tipo social, aquí se puede evidenciar un esfuerzo por estas Organizaciones de comprender las temáticas tratadas en la formulación del POT y buscar posicionar los demás sus agendas en las líneas que discusión que se abrieron en la formulación del POT 2015-2027

Con respecto al posicionamiento de la agenda de las Organizaciones entrevistadas en documento final aprobado por el Concejo de Medellín, se pueden encontrar algunas diferencias, cuatro de los once actores argumentaron no ver reflejadas su agenda en el POT, tanto de los actores que hicieron resistencia al POT como los que participaron. Señalaron también que se

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el representante del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad EAFIT Adolfo Maya: “lo que a mí me da la impresión es que la comunidad concibe como una lista y solicitudes de mercado las demandas que les hacen a sus concejales (en el proceso de formulación del POT), en pocos hay una lectura más estructurada en el sentido de cómo concebir el desarrollo urbano, cómo concebir la relación de las comunidades y las empresas, o de los grupos de interés por fijar un dominio o una posición sobre el uso del espacio y del suelo en Medellín. Yo creo sin que esto signifique desprestigiar la participación de la comunidades (todo lo contrario la esperaba con interés) pero lo que puedo advertir de manera puntual es que el acuerdo no incluye la demanda de castilla, de Manrique, de Miraflores o de guayabal, sino que las empaqueta en un monto de asunto que en principio si fueron formuladas por la comunidad, pero me llama la atención que la complejidad acuerdo desborde las capacidades de la comunidades para incidir en su formulación”

tuvo más en cuenta los intereses económicos en zonas de valorización y planes parciales, las propuestas estaban previamente diseñadas sin posibilidad de incidir, o porque no se incluyeron los planes de desarrollo comunales, o el nuevo interés de convertir en mixtas, zonas rurales<sup>10</sup>.

Por otro lado, con respecto a otro asunto de la agenda y haciendo especial alusión a lo que mencionan algunos de los actores sobre como las condiciones técnicas del POT superaron a los actores participantes, se evidencia que no se podría hacer tal generalización, por ello, contrario a lo que piensan sobre la preparación técnica de los OSC, el miembro de JAC entrevistado, dio una de las explicaciones con mayores elementos técnicos, sobre las injustas intervenciones de la EDU en zonas altas de la comuna 8<sup>11</sup>. Asimismo, la falta de reconocimiento por parte de la Administración Municipal sobre sus aportes técnicos a la construcción del POT<sup>12</sup>.

Los 8 actores restantes manifestaron sentirse parcial o totalmente incluidos con sus agendas en el acuerdo final del POT en temas como mejoramiento integral de hábitat, mitigación de riesgo y uso de suelos, movilidad, acceso a servicios públicos, cuidado del medio ambiente, protección a moradores y las áreas de intervención estratégica<sup>13</sup>; algunos con enfoque poblacional, en específico de género.

---

<sup>10</sup> Respuesta del Colectivo Deformación: *“Y el cambio en muchos de los ítems del plan de ordenamiento territorial se basa en las modificaciones del uso de suelos por ejemplo el agrario en varios corregimientos con esa mixtura de poder urbanizar y de quitarle campo al campo, simultáneamente con todo lo del cinturón verde, poner el uso del suelo como zonas de alto riesgo, no recuperables, haciendo que no se dé la protección a moradores y comiencen los desplazamientos”*.

<sup>11</sup> La comunidad expresa su preocupación sobre la creación de la línea del POT conocida como Cinturón Verde que incluye dentro de sus líneas desplazar a comunidades que se encuentren en zona de ladera cercana al Cerro Pan de Azúcar.

<sup>12</sup> Respuesta del miembro de JAC Llanaditas: *“En el plegable de “barrios sostenibles” de la Alcaldía afirman que este proyecto se realiza con la participación de la comunidad, pero no es sólo esto, es preciso informar a la opinión pública que ese dinero fue gestionado por nosotros (3.000 millones de pesos) y por lo tanto debe reconocerse nuestro papel en la gestión de dicho proyecto”*.

<sup>13</sup> “El ordenamiento territorial exige la definición de un modelo territorial que refleje la ciudad de hoy pero con una intención transformadora para su mejoramiento futuro. Para la definición del modelo, se parte de identificar las partes constitutivas del territorio municipal, pero sobre todo aquellas que requieren de intervenciones para superar



También se observó, la preocupación sobre la disonancia que hay entre el POT y la lista de demandas que muchas veces hacen las comunidades, según expresó un actor experto<sup>14</sup>. En el marco de influencia frente al POT se puede afirmar varios aspectos, que en cuanto sus contenidos, sólo uno de los actores manifestó desconocimiento de sus contenidos, y específicamente coinciden en conocimiento de temáticas de 11 actores: 4 actores en el componente de manejo de suelos, 4 actores en el control del territorio, espacio público y áreas de intervención estratégica y dos actores en el tema de movilidad. Preocupa según algunos actores el tema de la deuda social y el desplazamiento que este está generando en la ciudad.

A la hora de evaluar la participación en el POT, cuatro actores lo valoraron como regular, uno que fue malo, comparando lo aprobado y lo dicho por la comunidad, otro manifestó que fue equivoco<sup>15</sup>, tres entrevistados señalaron que fue bueno y solo uno que fue excelente. En ese

---

los problemas urbanísticos que hoy en día no permiten lograr los niveles deseables de equidad, eficiencia, sostenibilidad y competitividad. Estas partes de ciudad, que exigen de un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas ideales se denominan Áreas de Intervención Estratégicas. Estas áreas por su cualidad para estructurar el territorio municipal, metropolitano y regional, exigen la definición de un conjunto de actuaciones urbanísticas con el fin de superar los problemas y carencias que generan desequilibrio. Dichas actuaciones se apoyan en los instrumentos contenidos en la Ley 388 de 1997 y en los desarrollados por el Municipio de Medellín. Es decir, Planes Parciales, Áreas de Actuación Urbanística, Proyectos Urbanos Integrales, etc.). Áreas de Planeación Estratégica. Departamento Administrativo de planeación. Medellín: 2013. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Genéricas/Documentos/2013/CiudadInnovacion/2013-09-20%20C-areas%20de%20intervencion%20estrategica.pdf>

<sup>14</sup> El representante del Observatorio de Políticas Públicas expresó: “Lo que a mí me da la impresión es que la comunidad concibe como una lista y solicitudes de mercado las demandas que les hacen a sus concejales, en pocos hay una lectura más estructurada en el sentido de cómo concebir el desarrollo urbano, cómo concebir la relación de las comunidades y las empresas, o de los grupos de interés por fijar un dominio o una posición sobre el uso del espacio y del suelo en Medellín. Yo creo sin que esto signifique despreciar la participación de la comunidades, todo lo contrario la esperaba con interés, pero lo que puedo advertir de manera puntual es que el acuerdo no incluye la demanda de castilla, de Manrique, de Miraflores o de guayabal, sino que las empaqueta en un monto de asunto que en principio si fueron formuladas por la comunidad, pero me llama la atención que la complejidad acuerdo desborde las capacidades de la comunidades para incidir en su formulación”.

<sup>15</sup> El representante del colectivo Deformación expresó: “No es equivoco, ósea más que bueno, malo, regular, es equivoco, nunca va a generar una respuesta ciudadana porque es que insisto, hay cosas que nosotros no nos estamos pensando, que realmente el sólo hecho de lo que está pasando en este momento Moravia, Moravia llevamos desde antes de las elecciones ya 6 desalojos en la zona norte del Oasis, en la zona baja del Pilar de Moravia y se están haciendo desalojos supuestamente porque es uso de espacio público cuando eso si usted va al territorio es otra cosa. Entonces en realidad nosotros no podemos llegar afirmar que para nosotros llegar a fortalecer

sentido, si bien el proceso no fue excelente, hay unos elementos que muestran que efectivamente las OSC sí participaron y más aún que sí tuvieron la oportunidad de incidir.

En cuanto la información y la formación de las OSC para formular el POT, los actores respondieron en términos generales que sí contaron con tales insumos. Sin embargo en muchos casos las condiciones técnicas del POT desbordaron la formación que tenía las OSC para intervenir en su formulación pese a que son las mismas OSC quienes manejan la información en sus comunidades hace más de 5 años.

## Capítulo 5

### Conclusiones y Recomendaciones

- Con relación a las capacidades de las comunidades para posicionar sus propuestas en acuerdo final, es necesario considerar dos puntos, por una parte se pudo evidenciar OSC con una alta capacidad de organización y de movilización, como fue el caso de Mujeres que Crean, la Federación Antioqueña de ONGs, Fundación Golondrinas, Corporación Fenalco Solidaria, quienes a través de sus recursos y de las redes que establecieron con otros actores, lograron posicionar algunos puntos de sus agendas en el acuerdo final. Sin embargo, no todas quedaron satisfechas con los resultados obtenidos pues le atribuyen a los grupos económicos un mayor peso en el proceso de formulación que el que ellas tenían.

Por otra parte, se encuentran las OSC que no participaron en el proceso de formulación y que optaron por realizar acciones de resistencia y movilización; si bien es cierto que la evidencia sobre los resultados obtenidos de aquellas organizaciones que si participaron no son enteramente satisfactorios para estas organizaciones, si es cierto que su participación en el proceso produjo algunos logros, algo que no ocurrió en aquellas OSC que optaron por no participar.

- En el proceso de Formulación del POT 2015-2027 algunas OSC lograron establecer redes de intercambio de recursos y diálogos con otras OSC, como también con concejales y con la misma administración municipal, aumentando así su capacidad de incidir en los resultados finales. Sin embargo, los alcances en materia de posicionamiento de sus agendas no fue lo suficientemente relevante. Esto se debió a la falta de una coordinación

municipal de las OSC de manera que pudieran actuar unificada, sólida y consistentemente en el proceso de formulación, como un actor con el cual deberían negociar los demás actores. Se percibió en las declaraciones una descoordinación por parte de las OSC, cada una buscó posicionar su agenda por separado lo que al final produjo su poca incidencia en todo el proceso.

- El enfoque de *Policy Network*, aporta elementos para comprender los resultados alcanzados por algunas organizaciones que lograron establecer redes de intercambio de recursos, también es cierto que en materia de resultados políticos se deben analizar con mayor detenimiento la influencia que continúan teniendo los grupos económicos en la formulación de políticas públicas. La percepción de la mayoría de los actores entrevistados muestran la relevancia de este actor en el proceso decisional, será necesario pues, en futuras investigaciones analizar la estrategia de este actor en las arenas decisionales, de manera que se pueda establecer si dicha incidencia corresponde a grandes capacidades organizativas y de establecimiento de redes con otros actores, o si por el contrario, sus buenos resultados políticos obedecen a factores que no han sido tenidos en cuenta por el enfoque de *Policy Network*.
- Tal y como lo reconoció la misma administración municipal y actores académicos que acompañaron el proceso, el componente técnico en el proceso de formulación desbordó la formación de las organizaciones sociales y de las comunidades, hecho por el cual hubo una desconexión entre los alcances del POT y las peticiones que hacían las comunidades. Será necesario en futuras investigaciones, analizar qué tan relevante pudo ser el débil proceso de formación y capacitación a las comunidades en la poca incidencia que tuvieron las OSC en la formulación del POT 2015-2027.

- Se puede afirmar que las OSC sí pudieron participar durante la formulación del POT, sin embargo, varios asuntos impidieron la efectividad de su participación. Por un lado la aunque hubo espacios de socialización e información adecuada según expresan los entrevistados, se percibe poca formación para incidir, formación que se debió recibir en el proceso de aprestamiento, y que no fue eficaz por parte de los contratistas, según expresaron los actores entrevistados. También influyó que muchas de las OSC se autoexcluyeron del proceso, con la premisa de que eso incidiría en las decisiones o que tendrían apoyo popular, sin embargo no tuvieron la infraestructura necesaria ni menos el apoyo social de las demás OSC para hacer más efectiva su resistencia al proceso como si sucedió en otras ciudades. Sin embargo hay que resaltar que el Municipio hizo grandes esfuerzos por consultar a las comunidades y se lograron acuerdos.
- El fortalecimiento de las OSC es una tarea inaplazable de la administración municipal en la ciudad de Medellín, de ella depende la consolidación de una cultura de participación activa por parte de la ciudadanía que contribuya a fortalecer el sistema democrático. Actualmente, existe una deuda del establecimiento con estas organizaciones que durante décadas han sido blanco de ataques de actores ilegales, asesinato de líderes comunitarios, cooptación de partidos políticos tradicionales, señalamientos del establecimiento de auspiciadores de grupos ilegales entre otros, generando con esto deterioro organizativo de las comunidades en la ciudad; si hay algo que nos muestra el proceso de formulación del POT, es que su elaboración no escapó a las realidades de la historia política colombiana; será pues una tarea de los futuros hacedores de políticas públicas, diseñar estrategias que busquen mejorar el panorama actual de las OSC, este es el punto de partida para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático y la consolidación de la paz.

### Lista de Referencias

Alcaldía de Medellín (sf) *El nuevo POT*.

(sf) *Estrategia de Participación, Pedagogía y Comunicación para la Propuestas de Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial*. Compilación 2012-2013.

*Gestión Participativa 2012- 2014 del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*.

Bobbio, N. (2010) *El Futuro de la Democracia*.

Börze, T. A. (1997). *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea?* European Integration Papers (EIoP) Vol. 1 N° 16 , 1-28.

Brugué, Q. (2012). *Entre la deliberación y la negociación: El caso de la mesa de la Montaña Aragón* . Revista de Estudios Políticos, 158, 75-101.

Congreso de la República de Colombia. *Ley 152 de 1994*.

*Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial*

Corte Constitucional de la República de Colombia. *Sentencia C-180 de 1994*.

Departamento Administrativo de planeación. (2013) *Áreas de Intervención Estratégica*.

Medellín: 2013. Disponible en:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Genéricas/Documentos/2013/CiudadInnovacion/2013-09-20%20C-areas%20de%20intervencion%20estrategica.pdf>

Habermas, J. (1981). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.

Harguindeguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.

- Klijn, E. H. (1998) *Redes de Políticas Públicas: Una Visión General*. Londres: Sage Publi.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and markets: the world's political-economic systems*. New York: Basic.
- Lindblom, C.E. (1991), *El proceso de elaboración de Políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas.Madrid: 1991.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto Nacional 3660 de 2011
- Sáenz Menéndez, Luis (2003). *Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes*. Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. Pág. 20-29.
- Schmitter, Philippe (2013). *El diseño de la investigación social y política*. En: Porte, Dontatella DellaPorta; Keating, Michael Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista. Editores Akal. s.a. 2. Madrid, España. Pág. 242-254
- Saurugger, Sabine (2009). *Grupos de interés*. En: Diccionario de políticas públicas. Colombia.
- Subirats, J.; P. C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2011) *Otra sociedad ¿otra política?* Icaro Editorial. Barcelona. Pág. 86-90.
- Subirats, J. ; Dente, B. (2014) *Decisiones públicas*. Editorial Planeta. Barcelona. Pág. 301-309.
- Tarrow, Sidney (1998). *El poder en movimiento*. Alianza Editorial. Segunda Edición Madrid.
- Torres, P. M. (2003). *Elementos de teoría y método para escrutar las crisis de gobernabilidad en América Latina*. Estudios Políticos. Pág. 85-122.

- Vennesson, P. (2013). *Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas*. En: Dontatella DellaPorta; Keating, Michael. *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*. Editores Akal. S.A. Madrid, España. Pág. 242-254
- Villar, R. (2001). *Tercer Sector en Colombia: Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.
- WOLA, (2005). *Manual básico para la incidencia política*,. El Salvador: Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Catholic Relief Services.